



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2016

Die Kantone mischen häufiger aktiv mit

Langer, Lorenz

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-129260>

Newspaper Article

Published Version

Originally published at:

Langer, Lorenz. Die Kantone mischen häufiger aktiv mit. In: Neue Zürcher Zeitung, 38, 16 February 2016, 12.



ALEC SOTH / MAGNUM

FOTO-TABLEAU

Nome – Stadt am Rand der Zeit 2/6

Um die Wende zum 20. Jahrhundert war die Stadt Nome trotz ihrer unwirtlichen Lage an der Küste Alaskas ein Stündenpfehl. Goldfunde in der Gegend zogen Glückssucher an, andere kamen wegen der Heilkraft der heissen Quellen – und in der Folge entstanden Bars, Bordelle und Spielkasinos in Fülle. Das «Nome Nugget Inn», aus dessen Fenster Alec Soth fotografiert hat, spiegelt freilich nichts vom Glanz jener vergangenen Zeiten – und die strenge Kirchenfassade gegenüber wirkt wie ein Architektur gewordener Ordnungsruf.

Krieg und Frieden

Dauerhafte Ausnahme

Gastkommentar

von JOSEF ALKATOUT

Selbst wenn es nicht auf den ersten Blick ersichtlich ist: Langfristig betrachtet leben wir in der friedlichsten Epoche der Menschheitsgeschichte. Dies ist nicht zuletzt der voranschreitenden Verrechtlichung der internationalen Beziehungen zu verdanken, die mithilfe einer Vielzahl von Abkommen Frieden und Stabilität begünstigen soll. Auch für unfriedliche Zeiten wurde mit der Entwicklung eines speziellen Rechtsgebiets vor über 100 Jahren dafür gesorgt, dass selbst der bewaffnete Konflikt durchreguliert wird. Mithilfe der Haager Abkommen und Genfer Konventionen – Teile des Kriegsvölkerrechts bzw. des humanitären Völkerrechts – sollte ein Stück Menschlichkeit auf dem Schlachtfeld Einzug halten.

Doch trotz Verrechtlichung und Humanisierung der Kampfmethoden wurde der Krieg seit je als Extremfall angesehen und die damit einhergehende Suspendierung des für gewöhnlich geschützten bürgerlichen Lebens bloss als räumlich, zeitlich und personell begrenzte Ausnahme zugelassen. Mit dem von der US-Regierung und ihren westlichen Verbündeten seit dem 11. September 2001 eingeleiteten und nach den Madrider, Londoner sowie jüngst den Pariser Anschlägen noch verstärkten Anti-Terror-Feldzug hat sich diese jahrhundertealte Auslegung des Geltungsbereichs kriegsregulierender Konventionen gedreht. Die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus gilt als allgegenwärtig und zeitlos und begründe eine permanente «Schädigungsbefugnis» der Streitkräfte des Okzidents. So wären nicht mehr die Kriegszeiten, sondern die Friedenszeiten – sofern es sie noch geben sollte – die Ausnahme. Einen klaren Übergang vom Krieg zum Frieden und andersherum gäbe es nicht mehr.

Dass das von den Militärs geltend gemachte Ausnahmerecht für den Dauerzustand bzw. eine weltumspannende Anwendung nie angelegt war, wissen auch die Regierungsjuristen der tonangebenden westlichen Staaten. Ihren Wählern gegenüber wird dies jedoch bestritten, um sich extensiven Waffengebrauch im In- und Ausland zuzugestehen. Genau dies werden sich unsere Kontrahenten merken. Denn während der Westen auf der einen Seite auf seine eindruckliche Menschenrechtsbilanz verweist und keine Gelegenheit auslässt, Sanktionen gegen in dieser Hinsicht rückständige Staaten zu verhängen, verweigert er sich andererseits einem humanistischen Fortschritt bei der Behandlung seiner – sich in der Tat um Humanismus keinen Deut scherenenden – Gegner.

Hierbei wird insbesondere das gezielte Töten von Terrorverdächtigen als moderne und präzise Kriegsführung dargestellt. Dies droht uns im Kampf um die Beachtung universeller Menschen-

rechte jedoch in eine Zeit zurückzuwerfen, in der die Obrigkeit ohne rechtsstaatliches Verfahren nach Gutdünken über Leben und Tod waltete. Denn der Krieg gegen den Terror macht nicht nur kurzen Prozess mit seinen Gegnern, sondern terrorisiert selber ganze Landstriche, etwa in Somalia und Jemen, wo sich die westlichen Staaten offiziell nicht einmal im Krieg befinden. Die Zahl der ferngesteuerten Drohnenangriffe, welche die eigenen Streitkräfte keinen nennenswerten Gefahren aussetzen, ist in den letzten Jahren explodiert. Die im Nahen und Mittleren Osten betroffene Zivilbevölkerung, welche ihnen kaum entfliehen kann, empfindet sie als willkürlich. Berichte über die erhebliche Anzahl an zivilen Opfern sowie fehlgeleitete Einsätze entgehen dabei weder den feindlichen Kämpfern noch der für unsere Anliegen durchaus empfänglichen Bevölkerung vor Ort. Allen kommt bei so viel westlicher Scheinheiligkeit jedoch auf absehbare Zeit die Sympathie uns gegenüber abhanden. Denn wer möchte schon Frieden schliessen mit einem Abendland, das sich seine Regeln zurechtbiegt, wie es ihm passt?

Als vor über 150 Jahren die Schlacht von Solferino tobte und unendliches Leid brachte, war die Entstehung des Kriegsvölkerrechts ein Schritt zu mehr Menschlichkeit, seine Anwendung ein Zeichen des Fortschritts und der Zivilisiertheit des Militärs im Rechtsstaat. Um eine Aushöhlung unserer Rechtsordnung zu verhindern, dürfen sich westliche Demokratien mit technologisch versierten Streitkräften in heutigen Konflikten, die von einer fehlenden Trennschärfe zwischen Aufständischen und Zivilisten geprägt sind, hierauf jedoch nicht ausruhen. Unsere Waffen müssen international vernetzte Nachrichtendienste sowie bestens ausgerüstete Polizisten sein – Trümpfe, über die kein Terrornetzwerk der Welt verfügt. Unsere Gegner müssen dem Rechtsstaat ausgeliefert werden – der immerhin stark genug war, um die Massenmörder des Nationalsozialismus in Nürnberg im gerechten Verfahren abzuurteilen.

Das gnadenlose Kriegsvölkerrecht ist dagegen nur auf eine kurze Dauer ausgerichtet, während deren die in Friedenszeiten geltenden Grundrechte wie die körperliche Unversehrtheit bis zur Unkenntlichkeit zurückgesetzt werden. Die hieraus entstehende Lücke zwischen unserem Anspruch des wertegeleiteten Miteinanders und der gegenüber Terroristen und einer Vielzahl von Zivilisten an den Tag gelegten militärischen Kaltblütigkeit ist einer demokratisch-freiheitlichen Gesellschaft nicht würdig. Sie fügt der Glaubwürdigkeit der abendländischen Welt bleibenden Schaden zu und macht die Welt unsicherer.

Josef Alkatout ist internationaler Strafrechtler in Genf; kürzlich von ihm erschienen: «The Legality of Targeted Killings in View of Direct Participation in Hostilities».

Föderalismus in Abstimmungskämpfen

Die Kantone mischen häufiger aktiv mit

Gastkommentar

von LORENZ LANGER

Immer öfters werden im Vorfeld eidgenössischer Abstimmungen die Stellungnahmen von Kantonsregierungen thematisiert, derzeit auch in Bezug auf die Durchsetzungsinitiative. Das Fazit lautet in der Regel, dass es sich dabei um zwar aussergewöhnliche, aber grundsätzlich zulässige Interventionen in den Abstimmungskampf handelt. Beide Aussagen sind nur bedingt korrekt.

Zuerst zur Häufigkeit: Stellungnahmen der Kantone sind inzwischen die Regel und nicht mehr nur die Ausnahme. Seit November 2013 haben Kantonsregierungen insgesamt über 80 Mal explizit zu einer eidgenössischen Vorlage eine Stimmempfehlung abgegeben. Sekundiert wurden sie dabei von verschiedenen interkantonalen Konferenzen, die im gleichen Zeitraum ebenfalls wiederholt Stellung bezogen haben.

Die Zulässigkeit dieser Interventionen wiederum bestimmt sich nach den möglichen Auswirkungen auf die freie Meinungsbildung des Souveräns. Es gilt der von der Rechtsprechung entwickelte Grundsatz, dass ein Kanton nur dann in einen eidgenössischen Abstimmungskampf eingreifen darf, wenn er von einer Vorlage besonders – das heisst, mehr als alle anderen Kantone – betroffen ist. Die Kantone berufen sich in ihren Stellungnahmen häufig auf das Kriterium der besonderen Betroffenheit. Man staunt, wie oft und wie viele Kantone zugleich mehr als alle anderen betroffen sein wollen. Teilweise sind die dahinterstehenden Überlegungen ohne weiteres nachvollziehbar – etwa, wenn der Freiburger Staatsrat für das Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) eintritt und dabei auf die Billag-Arbeitsplätze im Kanton verweist. Aber warum war die Waadt von der Initiative «Abtreibungsfinanzierung ist Privatsache» besonders betroffen? Und wie ist es möglich, dass die Ecopop-Initiative gleich zehn Kantone stärker als alle anderen tangiert hat?

Hier wird offensichtlich nicht mehr auf die relative Betroffenheit Bezug genommen. Stattdessen soll die (absolute) Bedeutung einer Vorlage die Stellungnahme rechtfertigen. Dies beobachten wir jetzt auch bei der Durchsetzungsinitiative, die von mehreren Kantonsregierungen zur Ablehnung empfohlen wurde. Sie berufen sich dabei auf die Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze ebenso wie auf die absehbaren Probleme bei der Umsetzung. Daraus alleine lässt sich aber kaum eine besondere Betroffenheit ableiten, ist doch der Vollzug in unserem föderalen System regelmässig Aufgabe der Kantone. Auch stehen den Kantonen be-

reits zahlreiche Mitwirkungsmöglichkeiten auf Bundesebene offen, von der Teilnahme an Vernehmlassungen über die Standesinitiative bis zum Kantonsreferendum. Problematisch sind Stellungnahmen von Kantonsregierungen aber vor allem hinsichtlich ihrer demokratischen Legitimation. Wir kennen auch auf kantonaler Ebene keine Mehrheitsregierung; eine Regierung vereint oft politische Gegenpole. Regierungsrätliche Stellungnahmen werden aber per Mehrheitsentscheid verabschiedet, bei unterschiedlichen Meinungen verpflichtet das Kollegialitätsprinzip die unterlegene Minderheit. Deren Position wird unterschlagen. Auch sind viele Kantone disparate Gebilde: Der Gegensatz Stadt - Land etwa äussert sich oft in politisch unterschiedlichen Präferenzen. Wie kann eine Position dieser Diversität gerecht werden? Diese Vorbehalte gelten noch stärker für interkantonale Konferenzen, die ihre Stellungnahmen teilweise «grossmehrheitlich» verabschieden und so abweichende Meinungen überdecken; erst recht problematisch ist die Stellungnahme nur der Präsidien solcher Konferenzen.

Trotz diesen Bedenken gibt es auch Gründe, die für kantonale Positionsbezüge sprechen – also für eine Neubeurteilung: So werden nicht nur immer mehr Volksinitiativen lanciert, sondern auch immer mehr Initiativen, die in das föderale Gefüge eingreifen und – wie etwa die Stipendien- oder die Erbschaftssteuerinitiative – kantonale Kompetenzen zum Bund verschieben möchten. In solchen Fällen versagt das Kriterium relativer Betroffenheit, da immer alle Kantone tangiert sind. Es gibt zudem keinen effektiven Rechtsbehelf gegen unzulässige Stellungnahmen, da diese kaum je eine Abstimmung entscheiden. Auch stehen den Kantonsregierungen weitere Kanäle offen, um ihre Präferenzen kundzutun: Es ist nicht unüblich, dass ein Regierungsratsmitglied Pars pro Toto in ein Abstimmungskomitee delegiert wird. Anfragen in der kantonalen Legislative zu den Auswirkungen einer Initiative bieten einer Regierung ebenfalls Gelegenheit zum Positionsbezug.

Weil Kantonsregierungen solche Ausweichmanöver führen oder die Häufigkeit ihrer Stellungnahmen herunterspielen, wäre es sinnvoll, ihnen eine einmalige und verhältnismässige Stellungnahme zuzugestehen. Es ist in ihrem eigenen Interesse, diese Gelegenheit selektiv zu nutzen, wenn sie nicht einfach zu einer weiteren Stimme im lärmigen Abstimmungskampf werden wollen.

Lorenz Langer ist Lehrbeauftragter an der Universität Zürich und Research Fellow am Zentrum für Demokratie Aarau.